

LA NEUTRALITE DE LA SUISSE

Neutralité : le terme est un ambigu. William Rappard l'a dit joliment : « En français, l'adjectif neutre rime trop bien avec pleutre pour n'en pas subir d'emblée une véritable dépréciation. De plus, il sert au biologiste à désigner les organismes asexués et au chimiste à définir les substances sans saveur. » Je vous remercie donc de m'avoir invité à préciser le sens d'un mot qui a pour nous Suisses une valeur sacrée sans qu'il soit toujours bien compris. J'en parlerai à titre personnel mais en m'efforçant de résumer fidèlement ce que j'ai appris pendant mes années au Département des Affaires étrangères.

Certains la remontent à la défaite de Marignan en 1515 : c'est exagérer. Tous les membres de la Confédération étaient les alliés perpétuels du roi de France ; des régiments suisses servaient des souverains étrangers. La signification de la neutralité n'avait pas encore été définie : laisser une armée étrangère traverser son territoire était une pratique courante, admise par certains auteurs. Pour les Suisses, être neutre signifiait au fond se tenir tranquille, renoncer aux conquêtes. Après la Réforme cela permettait aussi, malgré deux brèves guerres civiles, de maintenir la paix confessionnelle. De 1798 à 1813, la Suisse est un Etat vassal de la République française puis de l'Empire. Malgré ses défauts, l'Ancien régime laissait le souvenir de temps paisibles qu'on souhaitait retrouver.

Au Congrès de Vienne, la reconnaissance formelle de la neutralité est le seul point sur lequel les médiocres députés de la Confédération ne se chamaillent pas devant les Alliés. Le tsar Alexandre qui veut limiter l'influence de la France et de l'Autriche y est très favorable. Capo d'Istria, qu'il a chargé des affaires suisses le soutient à fond. Faute de temps, les Alliés et la France ne peuvent que promettre de « *faire un acte portant la reconnaissance et la garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse dans ses nouvelles frontières.* » Pictet de Rochemont et son collègue D'Ivernois, délégués de la République de Genève qui n'est pas encore canton suisse, y ont travaillé en coulisse. Le sujet leur importe au plus haut point. En effet : par l'intermédiaire ici encore de Capo d'Istria, ils font accepter au Roi de Piémont-Sardaigne qu'en compensation du territoire qu'il cédera à Genève la plus grande partie de la Savoie, alors indéfendable militairement, ferait partie de la future neutralité perpétuelle de la Suisse.

La promesse faite à Vienne a été tenue au second Congrès de Paris, en automne 1815, après Waterloo et la seconde abdication de Napoléon. Dotée d'une nouvelle constitution sous la pression de délégués des quatre Alliés dont Capo d'Istria, la Suisse peut enfin parler d'une seule voix. Pictet-de Rochemont représente sa nouvelle patrie. Capo d'Istria est chargé par ses collègues de rédiger l'Acte. Il a l'amitié de demander à Pictet de le faire à sa place. Le texte comporte deux parties : un assez long préambule qui rappelle les faits et un court dispositif qui engage les signataires :

« *Les Puissances signataires ... font, par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites. [...] Les Puissances reconnaissent authentiquement, par le présent acte, que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière.* » La neutralité de la Suisse, dès cet instant, n'est plus une pratique unilatérale séculaire mais un statut ancré dans un traité international.

Ce texte dit plusieurs choses et évite d'en dire d'autres.

-La Suisse n'est pas déclarée neutre, comme le sera la Belgique séparée des Pays-Bas en 1830, et encore moins neutralisée ; sa neutralité ne lui est pas imposée : elle est reconnue, sur sa demande. Permanent a depuis remplacé perpétuel mais le sens est le même : c'est un état, non un parti à prendre selon les circonstances.

-Sa neutralité n'est pas garantie : Pictet, dissocie deux notions qui étaient liées dans la déclaration de Vienne, sa rédaction distingue soigneusement reconnaissance de la neutralité et la garantie du territoire. Il est conscient de toutes les possibilités d'ingérence qu'une garantie donnerait à une Puissance garante, y compris la possibilité d'occuper le territoire suisse sous prétexte que la neutralité est menacée. La garantie était une idée de la France qui n'avait pas confiance dans une neutralité dont Napoléon s'était moqué : le ministre de la Guerre, Sébastiani, affirmera en 1821 qu'il faudrait occuper préventivement la Suisse en cas de guerre avec l'Autriche.

-Pictet fait reconnaître aux Puissances signataires que « *la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière.* » Il n'avait été question, à Vienne, que de neutralité. Par ces quelques mots, les puissances s'engagent donc à ne plus s'ingérer dans nos affaires. En revanche, le texte ne dit pas en quoi consistera la neutralité permanente de la Suisse qui ne prend aucun engagement concret.

La reconnaissance formelle de la neutralité de la Suisse et sa permanence insèrent notre pays dans un grand projet européen. Sa place et le rôle qu'elle est appelée à jouer par la géographie et son histoire sont confirmés. Les grandes monarchies qui l'entourent font confiance à la petite république, seule de son espèce ; malgré sa faiblesse, ils croient en son avenir. Elles n'ont pas été déçues. De son côté, la Suisse trouve son assiette internationale : assurer la paix au centre du continent et en entretenant des relations équilibrées avec ses deux principaux voisins. Sa neutralité permanente a aussi contribué à forger un sentiment national qui la renforce intérieurement. L'acte du 20 novembre 1815 est l'une des rares pierres posées à Vienne qui soit encore en place, parce que les décisions prises répondaient au vœu de tous.

La Suisse fera l'apprentissage de son indépendance selon ce nouveau statut pendant le XIXe siècle. Tâche quasi impossible tant que ses institutions, notamment militaires, demeurent faibles. Elle adhère à la Sainte Alliance, projet fumeux du tsar pour le maintien de la paix ; elle ne résistera pas toujours aux pressions de l'Autriche qui lui reproche d'accorder l'asile à des réfugiés qui ne sont pas toujours politiques ; des régiments continuent à servir des souverains étrangers. Cette situation changera avec la transformation de la « Confédération d'Etats » en « Etat fédéral », en 1848. A partir de cette date, notre pays est doté d'un pouvoir central et d'une armée qui lui permet de faire respecter sa neutralité lors de crises internationales. Les régiments au service étranger sont dissous.

Mieux encore : le Conseil fédéral apprend à faire jouer à notre neutralité un rôle qui ne serve pas seulement notre sécurité et celle de nos voisins immédiats mais soit utile à toute l'Europe et petit à petit au monde entier. Il comprend que notre statut ne doit pas être égoïste mais servir la paix et la coopération internationale. L'exemple le plus connu est le projet de la Croix-Rouge. Il est lancé par quelques Genevois agissant à titre personnel, mais le Conseil fédéral prend le relai en convoquant un an plus tard la conférence diplomatique qui adopte la première convention de Genève. Chaque Etat signataire a vu que la neutralité du mouvement est inséparable de celle de la Suisse, ce qu'expriment les deux drapeaux.

Pendant ce temps la définition juridique de la neutralité fait peu de progrès. La convention de la Haye sur les droits et les devoirs des neutres en temps de guerre sur terre conclue en 1907 est sommaire, ce qui est somme toute une bonne chose. Elle interdit aux belligérants de traverser le territoire du Neutre qui ne doit pas tolérer ce passage, ce qui signifie qu'il a le devoir de se défendre par les armes. Le Neutre peut commercer librement avec les belligérants, des restrictions éventuelles pour le matériel militaire doivent être appliquées également à tous. La guerre de 1914-1918 va bientôt montrer que la Suisse, entourée de belligérants, doit remplir ses obligations militaires sans pouvoir jouir de ses libertés économiques. La décision de fixer à Genève le siège de la SDN prouve que la Suisse s'est tirée avec honneur de cet exercice difficile. La participation de la Suisse à la SDN a été une expérience malheureuse dont le souvenir explique en partie le refus d'adhérer aussitôt que possible à l'ONU.

La seconde guerre, vraiment mondiale et totale, place la Suisse dans une situation plus difficile encore que la première. Un petit pays neutre soumis à un double blocus ne peut qu'invoquer son bon droit et faire de son mieux pour équilibrer les concessions qu'il est contraint de faire aux uns et aux autres pour conserver son indépendance. La Suisse s'est pourtant rendue utile en permettant à presque tous les belligérants, par son intermédiaire, de maintenir un minimum de contacts, ce qu'elle continue à faire entre des Etats qui ont rompu leurs relations diplomatiques. La Suisse neutre a ensuite traversé les années de la « guerre froide », coincée entre deux alliances militaires, l'OTAN et la Pacte de Varsovie.

Une sorte de doctrine non officielle a été définie que l'on peut résumer ainsi :

-Notre *statut* de neutralité permanente n'est pas un but en soi mais le moyen que nous avons choisi librement et fait reconnaître internationalement comme pouvant le mieux assurer notre sécurité et notre indépendance. Elle ne doit pas être confondue avec le neutralisme, politique adoptée par des Etats anciens et nouveaux qui se veulent « non alignés » entre les deux blocs. Elle est armée de façon à être respectée et si besoin est défendue contre tout agresseur. S'agissant de relations entre Etats, la liberté d'opinion des particuliers n'est pas affectée.

-Le statut étant permanent, il déploie des effets aussi en temps de paix. Notre pays ne peut pas contracter un engagement international qui l'empêcherait de demeurer neutre dans un conflit armé entre Etats tiers. Ces restrictions n'ont jamais été codifiées : nous les définissons librement. En fait, la liberté d'action en temps de paix du Neutre permanent, ce qu'on appelle sa « *politique* de neutralité » par opposition au statut qui est constant, varie selon la situation internationale : plus étendue en des temps paisibles, plus restreint par gros temps.

Au début surtout, la division de l'Europe a sévèrement limité notre marge de manœuvre. La Suisse ne s'engagera qu'avec la plus grande prudence dans les organisations internationales qui ouvrent l'ère de la diplomatie multilatérale : elle évite tout ce qui lui paraît trop politique ou trop contraignant, tout ce qui pourrait même faire douter de sa volonté de rester neutre en cas de conflit entre l'Est et l'Ouest. Elle est active dans les organisations dites « à vocation technique », la codification du droit international, l'humanitaire en particulier avec les quatre conventions de Genève de 1949 ; elle continue à offrir ses « bons offices ». Le rôle que l'ONU assigne à son siège de Genève l'aide beaucoup à reprendre une place au soleil : surveillance de l'armistice en Corée en 1953, conférence sur l'Indochine en 1954, « Sommet des Quatre Grands » en 1955. Mieux encore : en 1955, après des années de négociations, l'Autriche recouvre son entière souveraineté en s'engageant à pratiquer à perpétuité une « neutralité comme celle de la Suisse », formule voulue par l'URSS. Elle n'avait donc pas si mauvaise réputation à Moscou. Sa participation dès le début des années soixante-dix, à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE-OSCE), qui réunit tous les Etats européens, l'URSS, les Etats-Unis et le Canada plongent la Suisse dans les grandes affaires. Son Acte final affirmera en 1975 le « droit à la neutralité » à côté de celui d'appartenir à une alliance militaire.

L'effondrement de l'URSS a suscité de grands espoirs : notre politique de neutralité s'est enhardie : adhésion à l'ONU, collaboration avec l'OTAN pour le maintien de la paix au Kosovo. Le statut paraît moins important : une partie de la population conteste ouvertement la nécessité d'une défense nationale, le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire de commémorer bicentenaire de la déclaration du 20 novembre 1815. Les tensions actuelles entre les Etats-Unis et l'Europe et la Russie et la Chine douchent cet optimisme. Les sanctions économiques que décrètent de plus en plus souvent les Etats-Unis, l'UE ou le G7 posent un problème nouveau. En droit, le Neutre permanent n'est tenu d'appliquer que celles décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU. Si notre liberté d'action demeure intacte au sein de l'ONU, les choix politiques autonomes redeviennent plus délicats.

Essayons de faire le point. Notre neutralité (statut et politique, d'ailleurs confondus) sont appréciés, respectés, enviés même. La plupart des 190 membres de l'ONU ignorent son origine historique. Elle s'est, à l'étranger et pour beaucoup de Suisses, complètement détachée de la mission originelle de « gardien des passages alpins ». La neutralité permanente de la Suisse est devenue une institution de droit coutumier qui donne à la Suisse un profil international original. Beaucoup des restrictions que la Suisse s'est imposées jadis dans sa politique étrangère ont perdu de leur importance, de leur signification même, car non seulement le monde mais aussi les méthodes et les usages diplomatiques ont changé. N'oublions pas qu'il n'appartient qu'à nous de définir ce « devoir de réserve » qui affecte un domaine essentiel de notre souveraineté. Tout bien considéré, pour que la détermination de demeurer neutre, le cas de conflit armé entre Etats tiers advenant, ne puisse jamais être mis en doute par quiconque, un Neutre permanent tel que la Suisse doit en tout temps respecter au moins ces quatre règles cardinales : être en mesure de se défendre, ne pas appartenir à une alliance militaire et ne pas accepter des bases militaires étrangères sur son territoire. L'Autriche, après s'être engagée à pratiquer une neutralité analogue à celle de la Suisse, a inscrit les deux dernières dans sa constitution. Toute autre restriction est une question d'appréciation, de mesure, de degré d'acceptation au-dedans et de compréhension au dehors. Le droit international, l'indépendance et surtout l'impartialité sont des critères sûrs. N'oublions pas que celui qui se mouille sous la pluie regarde, au bout d'un moment, de travers celui qui reste au sec. Nous ne sommes pour autant aucunement condamnés à la passivité : notre champ d'action au sein de l'ONU est libre, celui des bons offices est vaste. Ouvert à tous les Etats pour le bien de tous, ce ne doit pas être un marché qu'on se dispute. Restons discrets. « Neutralité et solidarité » : la devise de M. Petitpierre exprime tout cela, me semble-t-il, mieux que « neutralité active. »

Pour en revenir au mot de William Rappard, qui date de 1951, j'espère vous avoir convaincu que le neutre permanent n'est pas pleutre : ce *statut* demande du courage et des sacrifices : entre 1939 et 1945 notre pays, qui avait alors moins de 5 millions d'habitants maintenant 100.000 hommes sous les armes et ses budgets militaires pendant la guerre froide étaient plus importants que ceux de certains membres de l'OTAN. La *politique* de neutralité requiert de l'imagination, elle a de la saveur. Je laisse à chacun de vous le choix de son sexe.

15 octobre 2021

François Ch. Pictet

